

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pelacuran merupakan fenomena sosial yang senantiasa hadir dan berkembang di setiap putaran roda zaman dan keadaan. Keberadaan pelacuran tidak pernah selesai dikupas, apalagi dihapuskan. Walaupun demikian, dunia pelacuran setidaknya bisa mengungkapkan banyak hal tentang sisi gelap kehidupan manusia, tidak hanya menyangkut hubungan kelamin dan mereka yang terlibat di dalamnya, tetapi juga pihak-pihak yang secara sembunyi-sembunyi ikut menikmati dan mengambil keuntungan dari keberadaan pelacuran.

Indonesia adalah negara yang sampai saat ini selalu memegang dan memperhatikan adat ketimuran yang sangat kental, kuat dan selalu dijunjung tinggi oleh masyarakatnya. Sebagai sebuah bangsa besar mempunyai budaya tinggi dan memiliki keluhuran serta budi pekerti yang selalu dijunjung tinggi dengan ditambah kuatnya keyakinan akan agama beserta nilai-nilainya. Akan tetapi pembangunan yang begitu cepat dan tuntutan dunia globalisasi sangatlah mempengaruhi kehidupan masyarakat kita khususnya di kalangan remaja, di mana mereka hampir sebagian besar meniru budaya asing. Padahal mungkin budaya asing itu belum tentu cocok dengan budaya kita yang selalu memegang adat ketimuran. Apabila dilihat norma agama dan norma social, akhir - akhir ini terabaikan atau mulai luntur akibat arus globalisasi yang cepat, tetapi sisi sosiokultural, struktur penghidupan masyarakat dan pola hidupnya selalu menjadi panduan dalam menyikapi hidup ini, dan dalam keseharian bahwa toleransi, hormat-menghormati dan tenggang rasa masih dari kehidupan.

Fenomena sosial yang terjadi di muka bumi mungkin tidak akan pernah berakhir sejalan dengan perkembangan dan dinamika sosial yang terjadi dalam masyarakat. Maraknya

panti pijat atau tempat kos di Pelalawan yang diduga menjadi ajang praktik prostitusi terselubung kian meresahkan warga setempat. Prostitusi hampir berlangsung di semua wilayah Kecamatan di Pelalawan.

Ungkapan “Gajah di pelupuk mata tak tampak tapi tungau di seberang lautan tampak”, hal ini mungkin sangat tepat diibaratkan atas kondisi meningkatnya Pekat (penyakit masyarakat) di Pelalawan. Pekat ini secara tidak sadar sebagai penyebab tingginya tingkat kriminalitas di daerah Pelalawan. Pembiaran terhadap penyimpangan norma hukum, adat, agama, khususnya Pekat secara klasik selalu didengar akan sulit diberantas.

Semakin maraknya keberadaan kafe remang-remang yang beroperasi di sepanjang Jalan Lintas Pangkalan Kerinci - Inhu dan tempat lainnya, organisasi agama dan kemasyarakatan sepakat menolak keberadaan penyakit masyarakat yang ada di Negeri Seiya Sekata ini.

Maksiat yang menjadi kerisauan dan meresahkan pimpinan organisasi ini antara lain, masih maraknya praktek prostitusi baik terselubung maupun terang-terangan, perjudian, minuman beralkohol, kenakalan remaja dan lainnya. Sehingga menyebabkan banyaknya keluarga yang terpecah belah, karena ada suami yang tidak pulang ke rumah akibat tergiur layanan wanita di kafe remang - remang ini. Dengan semakin parahnya kerusakan moral dan akhlak ini, untuk itu kita mendesak aparat yang terkait untuk memberantas Pekat dan keberadaan kafe remang-remang yang kian menjamur di kabupaten Pelalawan ini. Dan bila perlu proses secara hukum penyedia tempat maksiat ini, karena salah satu cara untuk memberantas Pekat ini hanya dengan memenjarakan para penyedia lahan atau tempat maksiat tersebut. Sehingga dengan begitu maka hal ini akan menimbulkan efek jera bagi para penyedia tempat maksiat lainnya karena telah merusak moral generasi penerus bangsa khususnya kabupaten Pelalawan.

Mencegah penyakit masyarakat (Pekat) yang terjadi akhir-akhir di tengah masyarakat perlu dibentuk tim terpadu yang melibatkan semua komponen. Hal ini disampaikan Bupati Pelalawan saat memimpin rapat Pekat. Bupati, Ia meminta 1 Tim terpadu untuk menyelesaikan Pekat yang marak di daerah ini. Tim terpadu yang terdiri dari unsur adat, agama, TNI, Polri dan paguyuban lainnya yang ada di daerah ini.

Aliansi Masyarakat Lintas Timur (Amal) Kabupaten Pelalawan menilai Pemkab Pelalawan kurang peduli dengan keberadaan warung remang - remang yang menjadi penyakit masyarakat (Pekat).

Kabupaten Pelalawan merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Kampar. Pada tahun 1999, melalui UU Nomor 53, Kabupaten Pelalawan resmi berdiri. Tidak dapat dipungkiri geliat ekonomi pun semakin pesat. Ekspansi industri terjadi, terutama industri kayu dan sawit. Ekspansi ini merambat ke seluruh kecamatan yang ada di Kabupaten Pelalawan tidak terkecuali Kecamatan Pangkalan Lesung.

Kecamatan Pangkalan Lesung dibentuk berdasarkan Perda 296/VI/1999 yang merupakan pecahan dari Kecamatan Pangkalan Kuras, jumlah penduduk di kecamatan Pangkalan Lesung 25.958 jiwa dan luas wilayah 506,2 Km<sup>2</sup>, sehingga tingkat kepadatan penduduk perkilometranya adalah 41,4 jiwa/km<sup>2</sup>. Pangkalan Lesung terletak lebih kurang 132 km dari Ibu Kota Provinsi Riau dan lebih kurang 67 km dari pusat Ibu Kota Kabupaten. Pangkalan Lesung terdiri dari 1 (satu) kelurahan dan 9 (Sembilan) desa, salah satu di antaranya adalah Desa Pesaguan.

Desa Pesaguan adalah salah satu desa yang ada di Kecamatan Pangkalan lesung, yang jumlah penduduk mencapai 713 KK, terdiri dari 3 (tiga) dusun yang terletak sepanjang jalan lintas timur yang luas wilayahnya 8.750 m<sup>2</sup> yang ikut merasakan geliat ekonomi yang semakin pesat. Pembangunan sarana dan prasarana terus ditingkatkan. Terutama peningkatan

di bidang Pertanian, industri kayu dan sawit. Perusahaan Pulp and Paper yang berdiri di Pelalawan membutuhkan banyak bahan baku tiap harinya.

Ekonomi masyarakat pun ikut digerakan oleh keberadaan industri kayu tersebut. Tiap harinya entah berapa banyak truk *logging* yang berlalu lalang di sepanjang jalan Lintas Timur menuju pabrik Pulp and Paper milik PT.RAPP. Mulai truk dengan kapasitas *tonase* kecil sampai yang puluhan ton. Ekonomi di sepanjang jalan Lintas Timur pun ikut tergerak, mulai warung makanan, sampai tambal ban ikut menggeliat.

Ternyata, geliat ekonomi tersebut memberikan dampak sosial yang buruk. Hal itu ditandai dengan berdirinya beberapa lokasi prostitusi. Satu di antaranya yang paling terkenal adalah lokasi yang ada di Desa Pesaguan. 29 rumah menjadi bukti tempat prostitusi terselubung sepanjang jalan lintas timur, yang berada di Kecamatan Pangkalan Lesung, di sekitar jalan Lintas Timur, pelanggan utamanya para supir truk, dan tentu saja ada juga masyarakat sekitar yang jadi pelanggan.

Kemunculan lokasi prostitusi seperti ini meresahkan, lantaran jumlahnya terus bertambah, keberadaannya bisa dibilang sudah menjadi penyakit masyarakat (Pekat) dalam arti yang sesungguhnya. Ibarat penyakit mereka sudah seperti jamur. Sama sekali tidak enak dilihat dan keberadaannya tampak jelas di depan mata.

Satuan Polisi Pamong Praja sebagai garda terdepan dalam penertiban Pekat, belum berjalan maksimal. Satpol PP yang dikepalai oleh Nifto Anin hanya sekedar mengirim surat dalam membasmi Pekat dan hanya beberapa kali melakukan penertiban, dan itu tidak berjalan maksimal. Karena itu, semua elemen hendaknya bersatu memerangi Pekat yang kian merajalela di bumi Seiya Sekata ini.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 03 tahun 2003 tentang Penyakit Masyarakat dijelaskan dalam pasal 2 dari ayat 1 sampai 2 berikut ini:

1. Ruang lingkup Peraturan Daerah ini mencakupi segala bentuk perbuatan, tindakan atau perilaku yang berhubungan dengan penyakit masyarakat.
2. Penyakit masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi perbuatan dan tindakan perilaku sebagai berikut:
  - a. Prostitusi.
  - b. Homosex.
  - c. Lesbian.
  - d. Sodomi.
  - e. Penyimpangan seksual lainnya.
  - f. Gelandangan dan pengemis.
  - g. Waria.

Selanjutnya dalam pasal 6 ayat 1 poin (a) sampai (d) adalah sebagai berikut ini;

1. Setiap orang dilarang:
  - a. Melakukan hubungan sex dalam bentuk prostitusi, homosex, lesbian, sodomi dan penyimpangan seksual lainnya.
  - b. Memfasilitasi terjadinya hubungan sex dalam bentuk prostitusi, homosex, lesbian, sodomi dan penyimpangan seksual lainnya.
  - c. Melindungi perbuatan, tindakan dan perilaku yang menimbulkan hubungan sex dalam bentuk prostitusi, homosex, lesbian, sodomi dan penyimpangan seksual lainnya.
  - d. Melakukan kegiatan atau perbuatan sebagai wanita tuna susila, laki-laki hidung belang, waria atau melakukan transaksi, negoisasi maupun perantara kearah

terjadinya perbuatan maksiat atau memberi kesempatan tempat maupun tempat usaha, peluang untuk terjadinya perbuatan maksiat tersebut.

Hal ini sesuai dengan visi Kabupaten Pelalawan yang di rumuskan bersama tokoh masyarakat pelalawan *“Terwujudnya Kabupaten Pelalawan yang sejahtera melalui pemberdayaan ekonomi kerakyatan yang didukung oleh pertanian yang unggul dan industri yang tangguh dalam masyarakat yang beradat, beriman, bertaqwa, berbudaya melayu tahun 2030”*.

Oleh karena itu, Pemerintah bersama tokoh masyarakat Kabupaten Pelalawan mau tidak mau harus ada landasan yuridis untuk menertibkan keberadaan lokalisasi di Pelalawan. Maka pada tahun 2003 Pemda membuat Perda Nomor 03 Tentang Penyakit Masyarakat yang disahkan oleh DPRD Kabupaten Pelalawan. Begitulah landasan history munculnya perda tersebut.

Atas dasar Peraturan Daerah di atas pada tahun 2009 tepatnya bulan September sebuah organisasi kecamatan IPMAPALES (Ikatan Pelajar Mahasiswa Kecamatan Pangkalan Lesung) bersama seluruh lapisan masyarakat Pangkalan Lesung melakukan aksi Pembakaran setelah mengirimkan tiga surat peringatan agar menutup tempat prostitusi tersebut selama bulan Ramadhan akan tetapi ini tidak di tanggapi. Setelah pembakaran ini ironisnya delapan mahasiswa menjadi jaminan tersangka, hal ini di lakukan atas kekecewaan masyarakat dan pelajar mahasiswa khususnya Pangkalan Lesung terhadap kurang pedulinya pemerintah serta tindak lanjut dari Peraturan Daerah Pelalawan yang melarang adanya kegiatan prostitusi.

Berdasarkan pemasalahan di atas maka penulis tertarik untuk meneliti permasalahan masyarakat ini dengan judul *“Implementasi Peraturan Daerah nomor 03 tahun 2003 tentang Penyakit Masyarakat (Studi Kasus Prostitusi di desa Pesaguan Kecamatan Pangkalan Lesung Kabupaten Pelalawan)”*.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka penulis dapat merumuskan masalah pokok pada penelitian ini sebagai berikut:

- a. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 03 tahun 2003 tentang Penyakit Masyarakat (Studi Kasus Prostitusi di Desa Pesaguan Kecamatan Pangkalan Lesung Kabupaten Pelalawan).
- b. Faktor – faktor yang menghambat Peraturan Daerah Nomor 03 tahun 2003 tentang Penyakit Masyarakat (Studi Kasus Prostitusi di Desa Pesaguan Kecamatan Pangkalan Lesung Kabupaten Pelalawan).

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Mengetahu Implementasi Peraturan Daerah Nomor 03 tahun 2003 tentang Penyakit Masyarakat (Studi Kasus Prostitusi di Desa Pesaguan Kecamatan Pangkalan Lesung Kabupaten Pelalawan).
- b. Untuk mengetahui hambatan Peraturan Daerah Nomor 03 tahun 2003 tentang Penyakit Masyarakat (Studi Kasus Prostitusi di Desa Pesaguan Kecamatan Pangkalan Lesung Kabupaten Pelalawan).

## **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun penelitian ini diharapkan berguna untuk:

- a. Secara teoritis, penelitian ini merupakan salah satu bahan pengembangan khasanah ilmu pengetahuan di bidang ilmu pemerintahan.
- b. Secara akademis, dapat menjadi salah satu bahan referensi bagi mahasiswa lain yang akan melakukan penelitian dengan permasalahan yang sama.
- c. Secara praktis, dapat menjadi salah satu bahan masukan dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 tahun 2003 tentang Penyakit Masyarakat (Studi Kasus Prostitusi di Desa Pesaguan Kecamatan Pangkalan Lesung Kabupaten Pelalawan).

### **1.5. Sistematika Penulisan**

Adanya sistematika penulisan adalah untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan penulisan. Sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini membahas tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, maksud dan tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

#### **BAB II TELAAH PUSTAKA**

Bab ini membahas tentang landasan teori yang digunakan, kerangka pemikiran, konsep operasional, pandangan islam.

#### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini penentuan informan penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis.

#### **BAB IV GAMBARAN UMUM DESA**



Bab ini membahas mengenai sejarah singkat desa, struktur desa, kondisi masyarakat desa, keadaan ekonomi, visi dan misi desa.

## **BAB V HASIL DAN PEMBAHSAN**

Bab ini membahas mengenai gambaran umum obyek penelitian, analisis data, dan pembahsan dari analisis data.

## **BAB VI PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan - kesimpulan yang didapat dari hasil penelitian dan saran sebagai masukan bagi desa dan penelitian selanjutnya.